

Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G-R. (1998). Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. *Migrantenrecht*, 98(4), 106-116.

Document status and date:

Published: 01/01/1998

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

ARTIKELSGEWIJS COMMENTAAR

Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap¹

1 Inleiding

Op 14 februari 1998 is wetsontwerp 25 891 (R 1609) ingediend, dat talrijke wijzigingen van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RwNed) voorstelt. Het is geen eenvoudige zaak om deze wijzigingsvoorstellen te bespreken, daar de meeste van deze voorstellen overgenomen zijn uit twee eerdere wetsontwerpen ter wijziging van de RWNed, die in de Eerste, respectievelijk Tweede Kamer waren gestrand en die nu tengevolge van het indienen van het onderhavige wetsontwerp zijn ingetrokken.

Het eerste thans ingetrokken wetsontwerp 23 029 (R 1461) was op 25 februari 1993 naar de Tweede Kamer gezonden.² Achtergrond van dit wetsontwerp – in de literatuur vaak als ‘eerste tranche’ aangeduid – was een ten opzichte van de opvattingen in het midden van de jaren tachtig gewijzigde houding ten aanzien van het bestrijden van gevallen van meervoudige nationaliteit.

Het tweede thans ingetrokken wetsontwerp 23 594 (R 1496) werd op 28 januari 1994 naar de Tweede Kamer gezonden.³ Strekking van dit in de regel als ‘tweede tranche’ aangeduide wetsontwerp was in de eerste plaats om de behandeling van naturalisatieverzoeken te versnellen door de mogelijkheden van verwerving van het Nederlanderschap door middel van optie – in plaats van naturalisatie – aanzienlijk uit te breiden.

Met name het in de eerste tranche voorgestelde schrappen van de afstandseis van de oude nationaliteit in geval van naturalisatie tot Nederlander stuitte op moeilijkheden in de Tweede Kamer en later – ondanks een door de Tweede Kamer aanvaard compromis – tot onverbiddelijk verzet in de Eerste Kamer. Gezien de inhoudelijke samenhang van eerste en tweede tranche leidde dit ook tot het vastlopen van de behandeling van het tweede wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Wegens het gebleken parlementaire verzet tegen het geheel schrappen van de afstandseis werd deze door circulaire van de Staatssecretaris van Justitie van 18 juni 1997⁴ per 1 oktober 1997 weer ingevoerd. Dit feit moest ook conse-

quenties hebben voor de aanhangige wetsontwerpen. Deze zijn nu vervangen door een nieuw wetsvoorstel, dat in de regel zeer nauw aansluit bij de voorgaande wetsvoorstellen behalve uiteraard op die punten waar politieke moeilijkheden waren ontstaan.

Gezien deze achtergrond van het nieuwe wetsvoorstel kunnen diverse punten van kritiek, die geformuleerd werden met betrekking tot de beide voorgaande wetsontwerpen, worden gehandhaafd. Door een herhaling van die opmerkingen zou deze bijdrage zeer lang worden. In dit opstel is een dergelijk herhalen daarom tot een minimum beperkt. Nadruk is gelegd op die punten, waarin het onderhavige ontwerp afwijkt van de voorgaande. Wel is telkens getracht om verwijzingen aan te brengen naar reeds eerder in *Migrantenrecht* geformuleerde punten van kritiek.

2 Wijzigingen van algemene aard

Artikel 1 Definities

Toelating en hoofverblijf

Reeds in wetsontwerp 23029 werd voorgesteld om het eerste artikel van de RwNed, dat enkele definities van gehanteerde termen bevat, met twee nieuwe definities uit te breiden. Het betrof definities van de begrippen ‘toelating’ en ‘hoofverblijf’. De desbetreffende voorstellen zijn in het onderhavige wetsontwerp gehandhaafd.⁵ Opgemerkt zij, dat de verhouding van de te introduceren term ‘hoofverblijf’ en de definitie van ‘woonplaats’ in artikel 1:10 BW bij de behandeling van wetsontwerp 230 29 onduidelijk is gebleven en aanleiding kan zijn tot het moeten uitlokken van jurisprudentie. Ik heb daarom mijn hoop gevestigd op de behandeling van het nu ingediende wetsontwerp. Bovendien teken ik aan, dat de woonplaats van een persoon zo goed en zo kwaad als het gaat in de gemeentelijke basisadministratie is geregistreerd. Als ik het wel zie, is zulks niet het geval met het ‘hoofverblijf’ van een persoon in de voorgestelde betekenis. Dit is ongunstig voor de toepassing van dit vereiste in de praktijk. Mede in dit perspectief is er veel voor te zeggen om de definitie van

PROF. MR GERARD-RENÉ DE GROOT

Gerard-René de Groot is hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht.

1. De tekst van het wetsvoorstel 25 891 is als bijlage bij dit nummer van *Migrantenrecht* gevoegd.
2. Het wetsontwerp 23 029 (R 1461) werd kritisch besproken in *Migrantenrecht* 1993, p. 91-104. Op 16 september 1993 ontving de Tweede Kamer vervolgens een Memorie van Antwoord, begeleid door een Nota van Wijziging, die in dat wetsontwerp enkele uiterst belangrijke wijzigingen aanbracht. Die wijzigingen werden an de orde gesteld in *Migrantenrecht* 1994, p. 23-34. Vervolgens ontving de Tweede Kamer op 20 januari 1994 de Nota naar aanleiding van het Eindverslag, begeleid door een tweede Nota van Wijziging. Op de in die nota voorgestelde wijzigingen werd ingegaan in *Migrantenrecht* 1994, p. 209-216.
3. Dit wetsontwerp werd besproken in *Migrantenrecht* 1994, p. 209-216.
4. Staatscourant 1997, 128. Zie ook *Migrantenrecht* 1997, p. 59-61.
5. Zie voor opmerkingen over het invoeren van het begrip ‘toelating’ in de RwNed *Migrantenrecht* 1993, p. 91, 92; 1994, p. 24, 25. Zie voor kritiek op de voorgestelde definitie van ‘hoofverblijf’ *Migrantenrecht* 1993, p. 92, 93; 1994, p. 25.

'hoofdverblijf' te herzien door zo veel mogelijk aan te sluiten bij het civielrechtelijke begrippenarsenaal en terminologische nieuwlichterij te vermijden.

Geregistreerd partnerschap

In het nu ingediende ontwerp 25 891 wordt voorgesteld om aan artikel 1 nog een tweede lid toe te voegen, waarin wordt bepaald, dat behalve voor de toepassing van artikel 15A, onder a RwNed onder echtgenoot tevens wordt verstaan 'de partner in een in Nederland geregistreerd partnerschap' en onder huwelijk tevens 'het in Nederland geregistreerde partnerschap'. Deze toevoeging werd in de vorige wetsontwerpen nog niet voorgesteld en is noodzakelijk in verband met de invoering van het geregistreerde partnerschap per 1 januari 1998. De gelijkstelling van dit partnerschap met het huwelijk is interessant voor artikel 6 lid 1 sub g, 8 en 15 sub c. In de voorgestelde tekst van artikel 1 lid 2 dienen mijns inziens de woorden 'in Nederland' te worden geschrapt. Een geregistreerd partner kan voor de toepassing van de RwNed slechts als dusdanig worden erkend, indien de registratie in Nederland heeft plaatsgevonden of indien een buitenlandse registratie hier krachtens regels van internationaal privaatrecht wordt erkend. Geschreven conflictregels hieromtrent ontbreken momenteel, maar zijn – naar verluid – wel in statu nascendi. Als die conflictregels het Staatsblad bereiken of (bij gebreke aan legislatieve actie) door jurisprudentie worden ontwikkeld, wordt een in het buitenland (Scandinavië, in de naaste toekomst ook België en Slovenië) geldig tot stand gekomen registratie onder bepaalde voorwaarden in Nederland erkend. Er is dan geen enkele overtuigende reden te bedenken om een dergelijke hier erkende in het buitenland geregistreerde partner uitsluitend bij de toepassing van de RwNed niet met een huwelijkspartner gelijk te stellen. Indien thans in artikel 1 lid 2 RwNed de woorden 'in Nederland' zouden worden opgenomen, zou dan dus een nieuwe wetswijziging nodig zijn. Nu we dit reeds met zekerheid kunnen voorzien, is het thans opnemen van de gewraakte woorden op korte termijn overbodige werkverschaffing voor ons parlement.

Artikel 2 Minderjarigen

Voorgesteld wordt om artikel 2 een nieuwe redactie te geven. De voorgestelde tekst komt overeen met het voorstel van wetsontwerp 23594 met uitzondering van de woorden 'verkrijging' en 'verlening' in het derde lid, die in het oude wetsontwerp niet voorkwamen. Achtergrond van de toevoeging van die woorden in het onderhavige wetsontwerp is een kennelijke wijziging van het beleid ten aanzien van het zelfstandig naturaliseren van minderjarigen. Tegenwoordig wordt met die mogelijkheid heel uitdrukkelijk rekening gehouden, ondanks het naturalisatievereiste van artikel 8 lid 1 sub a (meerderjarigheid). Zulks bleek reeds uit artikel 3 lid 2 onder a van het besluit naturalisatiegelden.⁶ Op de eerder geformuleerde kritische

kanttekeningen⁷ over de overige met betrekking tot artikel 2 gedane voorstellen is tot nog toe gedurende de parlementaire behandeling onvoldoende ingegaan.

3 Verwerving van de nationaliteit iure domicilii

Artikel 3 lid 3

Voorgesteld wordt om artikel 3 lid 3 te herzien. De voorgestelde redactie komt – afgezien van kleine redactionele verschillen, die de leesbaarheid van de bepaling verbeteren – overeen met de tekst voorgesteld door de laatste versie van 23029.⁸ Opmerkelijk is echter de voorgestelde toevoeging van de woorden 'mits het kind ten tijde van zijn geboorte zijn hoofdverblijf heeft in Nederland'. Het is denkbaar, dat een in Nederland wonende tweede generatie vreemdeling een huwelijk wil sluiten met een vrouw uit het land van herkomst van zijn ouders, maar niet voldoet aan de vereisten die voor die erkenning van zo'n huwelijk in Nederland worden gesteld. Niettemin huwt hij in het buitenland en vervolgens baart zijn in het buitenland verblijvende vrouw een kind. Waar is nu het hoofdverblijf van dat kind? Het antwoord is: bij zijn ouders. Immers: nu zijn ouders op twee plaatsen verblijven, is het aan hen om te bepalen waar het kind zal verblijven. Indien zij beslissen, dat dit Nederland zal zijn, zal aan de uitvoering van dat besluit niets in de weg mogen worden gelegd. Gezien het *family life* tussen kind en moeder ligt het dan in de rede om ook de moeder in Nederland toe te laten. Het kind wordt dus in zo'n geval Nederlander. Zie ik dat goed, of zitten er andere haken en ogen aan de hier voorgestelde toevoeging? De parlementaire behandeling kan er voor zorgen, dat de rechterlijke macht er niet direct aan te pas hoeft te komen om deze cryptische toevoeging uit te leggen.

4 Nationaliteitsrechtelijke gevolgen van erkenning, wettiging en gerechtelijke vaststelling van het vaderschap

Artikel 4

Geheel nieuw is het voorgestelde artikel 4.⁹ De voorgestelde bepaling is een logisch gevolg van de invoering van de mogelijkheid van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap in het nieuwe afstammingsrecht, dat op 1 april 1998 in werking is getreden. Deze gerechtelijke vaststelling van het vaderschap zal dus voortaan nationaliteitsgevolg hebben. De consequentie van het invoeren van de nieuwe bepaling zal zijn, dat het automatische nationaliteitsrechtelijke gevolg van erkenning en wettiging, zoals thans nog in artikel 4 is verwoord, komt te vervallen. Reeds in wetsontwerp 23 029 werd voorgesteld om artikel 4 RwNed geheel te laten vervallen en artikel 6 vervolgens uit te breiden met een optierecht voor de desbetreffende kinderen. Ook in het onderhavige wetsontwerp 25 891 vinden we dit optierecht voor erkende en

6. KB van 11 juni 1997, Stb. 244.

7. *Migrantenrecht* 1994, p. 211, 212.

8. Vergelijk echter ook *Migrantenrecht* 1993, p. 93.

9. Een corresponderende bepaling kwam niet voor in wetsontwerp 23029 of wetsontwerp 23594.

gewettigde kinderen weer terug in artikel 6 lid 1 sub c, in dier voege dat de in wetsontwerp 23 029 voorkomende woorden 'zonder erkenning' aan het slot van het artikel terecht als overbodig zijn geschrapt.

Achtergrond van de voorgestelde schrapping van het nationaliteitsgevolg van erkenning en wettiging is de strijd tegen de schijnerkenningen. Naar aanleiding van wetsontwerp 23 029 werd reeds¹⁰ betoogd dat het schrappen van dit nationaliteitsgevolg moet worden afgewezen.

De voorgestelde schrapping van dit gevolg bewerkstelligt immers, dat

a) wettige kinderen enerzijds en erkende en gewettigde kinderen anderzijds ongelijk worden behandeld;

Gerechtelijke vaststelling van

het vaderschap zal dus

voortaan nationaliteitsgevolg hebben.

b) mannen en vrouwen ongelijk worden behandeld met betrekking tot het kunnen doorgeven van hun Nederlanderschap aan hun kinderen;

c) wellicht in meer gevallen dan voorheen door verwerving van de nationaliteit van de erkennende vader de nationaliteit van de buitenlandse moeder wordt verloren, hetgeen discriminatie van vrouwen impliceert;

d) moeilijkheden optreden bij verwerving van het Nederlanderschap iure domicili (ex artikel 3 lid 3) door erkende en gewettigde kinderen¹¹;

e) prenatale en postnatale erkenningen verschillend worden behandeld.

Aan voorgaande kritiek kan thans nog het volgende worden toegevoegd. Als postnatale erkenning geen en gerechtelijke vaststelling van het vaderschap wel nationaliteitsgevolg heeft, zal de vraag opkomen wat rechtens is als de relatie tussen de moeder van het kind en de erkend hebbende vader binnen drie jaren strandt en daardoor niet wordt voldaan aan het vereiste van driejarige verzorging en opvoeding zoals gesteld in het voorgestelde artikel 6 lid 1 sub c. Is dan alsnog een gerechtelijke vaststelling van het vaderschap mogelijk op verzoek van moeder of kind? Belang is daarbij zeker aanwezig. Het nieuwe afstammingsrecht voorziet weliswaar niet uitdrukkelijk in die mogelijkheid, maar gezien het onmiskenbare belang van het kind ligt het voor de hand om aan te nemen, dat een dergelijk verzoek voor toewijzing vatbaar is, indien wordt aangetoond dat de erkennende vader de verwekker van het kind was. Is deze constatering niet de doodsteek voor het toch al bedenkelijke voorstel om de erkenning en wetti-

ging voortaan geen nationaliteitsgevolg meer te geven? Laten we hopen, dat de Kamer zich ditmaal op dit onderdeel van het wetsvoorstel beter bezint dan ter gelegenheid van wetsontwerp 23 029. Gezien het 'novum' van het voorgestelde nationaliteitsgevolg van de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap is daartoe alle aanleiding.

5 Adoptie

Artikel 5

Het wetsontwerp stelt voor om de redactie van art. 5 lid 1 te wijzigen in verband met de nieuwe verzoekschriftprocedure. Sensationeel is dit wijzigingsvoorstel niet. De wijziging wordt echter wel ingrijpend als het op 18 december 1997 door de Tweede Kamer aanvaarde wetsontwerp 24 812 (R 1578) in verband met de voorgenomen ratificatie van het Haagse Adoptieverdrag van 23 mei 1993 het Staatsblad bereikt. In dat ontwerp wordt voorgesteld om het tweede lid te veranderen tot vierde lid en een nieuw tweede en derde lid in te voegen, waarvan de strekking is dat ook in het buitenland geadopteerde kinderen krachtens die buitenlandse adoptie onder omstandigheden het Nederlanderschap verwerven. (De tekst van het wetsontwerp 24 812 (R 1578) is cursief weergegeven in de bij dit nummer van *Migrantenrecht* gevoegde tekst van het wetsvoorstel 25 891 inzake wijziging van de rijkswet op het Nederlanderschap).

6 De afschaffing van optierechten?

Artikel 6

Zeer ingrijpend is het voorstel om artikel 6 geheel te wijzigen. De hoofdlijnen van het voorgestelde artikel komen overeen met de tekst die in wetsontwerp 23 594 was opgenomen. Het voorgestelde in artikel 6 lid 1 sub c is – zoals zoëven reeds werd gememoreerd – zelfs terug te vinden in wetsontwerp 23 029. Ten opzichte van wetsontwerp 23 594 kunnen de volgende verschillen worden geconstateerd:

Lid 1 sub b heeft ten opzichte van wetsontwerp 23 594 een lichte redactionele wijziging ondergaan: het woord 'onderscheidenlijk' is vervallen; hetzelfde woord is ook geschrapt in lid 6. Lid 1 sub d en e zijn nieuw. Lid 1 sub f is restrictiever dan het voorgestelde in wetsontwerp 23 594. Lid 1 sub g en sub h komen samen in de plaats van het voorgestelde ruimere lid 1 sub e in wetsontwerp 23 594. In lid 3 staat thans imperatief 'weigert', terwijl het vorige wetsontwerp sprak van 'kan weigeren'. Lid 7 is ten opzichte van wetsontwerp 23 594 op diverse punten gewijzigd, waarvan enkele wijzigingen een redactioneel karakter hebben. Toegevoegd zijn in de eerste zin evenwel de woorden 'sedert het tijdstip van het afleggen van de verklaring' en in de laatste zin 'en jegens hem geen vermoedens bestaan als in het derde lid bedoeld.' Het voorgestelde artikel geeft aanleiding tot vele op- en aanmerkingen.¹²

10. *Migrantenrecht* 1993, p. 93-95 en *Migrantenrecht* 1994, p. 25-28.

11. Hetgeen weer consequenties heeft bij de toepassing van het voorgestelde artikel 14 lid 2.

12. Zie voor opmerkingen over het sub a) voorgestelde optierecht *Migrantenrecht* 1994, p. 212 en over het sub b) voorgestelde recht *Migrantenrecht* 1994, p. 212, 213.

Kind onder gezamenlijk gezag

Nieuw en opmerkelijk ten opzichte van de vorige ontwerpen en opmerkelijk is het feit, dat sub d) een optierecht wordt gegeven aan het kind dat onder gezamenlijk gezag is komen te staan van twee personen van wie één het Nederlanderschap bezit. Dit nieuw te scheppen optierecht is het gevolg van een aan de Tweede Kamer gedane toezegging.¹³ Dit optierecht juich ik toe. Een optierecht vergelijkbaar met het onderhavige bestaat reeds in Spanje.¹⁴ In het verleden heb ik gesteld, dat het Spaanse optierecht in Nederland beter niet kan worden overgenomen, omdat het enkele feit dat een kind onder gezag van een Nederlander staat nog in onvoldoende mate garandeert, dat een verbondenheid met de Nederlandse rechtsorde zal ontstaan. Zulks zou bijvoorbeeld niet het geval zijn, indien het kind in een buitenlands internaat zou opgroeien. Ik stelde destijds, dat de verbondenheid met de Nederlandse staat beter in het kader van een naturalisatieprocedure zou kunnen worden gecontroleerd.¹⁵ De wijze waarop in het ontwerp het optierecht is geformuleerd, ondervangt echter de destijds door mij geformuleerde bezwaren. Het ontgaat

13. TK 1994-1995, 22 700 nr. 5, p. 11-12, alsmede Memorie van Toelichting op wetsontwerp 25 891, p.9.
14. Artikel 20 Código civil: '1. Tienen derecho a optar por la nacionalidad española las personas que están o hayan estado sujetas a la patria potestad de un español, ...'.
15. Zie G.R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, 222, 223.
16. Men vergelijk ook artikel 21-12 Code civil français: 'L'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants, qu'il réclame la qualité de Français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France. Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française: 1. L'enfant recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou confié au service de l'aide sociale à l'enfance; 2. L'enfant recueilli en France et élevé dans les conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins une formation française soit par un organisme public, soit par un organisme privé présentant les caractères déterminés par un décret en Conseil d'Etat'.
17. Trb. 1994, 265.
18. G.R. de Groot, Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel, Köln 1989, 219.
19. 'Artikel 13 WBN: Kunnen de staat van Belg door nationaliteitskeuze verkrijgen, onder de voorwaarden en op de wijze bepaald bij de artikelen 14 en 15: (...) 4. het kind dat voor de leeftijd van zes jaar gedurende ten minste één jaar zijn hoofdverblijf in België heeft gehad samen met een persoon die over hem wettelijk het gezag uitoefende.'
20. In de zin van de wet van 10 februari 1910, Stb. 55.
21. Zie overigens *Migrantenrecht* 1994, p. 213.

*Een optierecht wordt gegeven
aan het kind dat onder
gezamenlijk gezag is
komen te staan van
twee personen van wie
één het Nederlanderschap
bezit.*

mij echter, waarom in het ontwerp als eis wordt gesteld, dat het om gezamenlijk gezag moet gaan van personen, van wie één Nederlander is. Kennelijk heeft men het oog op gevallen, waarin een buitenlandse vrouw een kind baart, dat niet wordt erkend door een Nederlander, maar met wie die vrouw wel samenleeft, terwijl beide personen bovendien het gezag over het kind uitoefenen. Het is evenwel ook denkbaar, dat het gezag over een kind wordt opgedragen aan twee Nederlanders, van wie geen van beiden biologisch ouder van het kind is; ook kan het zijn, dat het gezag wordt opgedragen aan één persoon die niet ouder van het kind is. Waarom zouden zulke kinderen geen optierecht moeten hebben? Aanpassing van de formulering van dit onderdeel lijkt me derhalve geboden. Ook in Spanje is trouwens het staan onder het uitsluitende gezag van één Spanjaard voldoende.¹⁶ Tenslotte zij aangetekend, dat de voorwaarde 'gezamenlijk gezag' borg staat voor boeiende internationaalprivaatrechtelijke vragen.

Meerderjarige tweede generatie

Geheel nieuw is ook het optierecht voorgesteld sub e) ten behoeve van de meerderjarige tweede generatie migranten, die sedert het bereiken van de leeftijd van vier jaar toelating en hoofdverblijf hebben in Nederland of de Overzeese rijksgedelen. Deze personen hebben hun gehele schooltijd in Nederland doorgebracht, zodat er gevoeglijk van kan worden uitgegaan, dat zij hier in de samenleving zijn ingeburgerd. In geval van naturalisatie zouden ze bovendien hun oude nationaliteit niet hoeven op te geven ingevolge het beleid, dat gevormd is na ratificatie van het Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit.¹⁷ Reeds bij een eerdere gelegenheid verdedigde ik een optierecht als het onderhavige¹⁸ en juich het derhalve toe om een dergelijk op 'ius educationis' gebaseerd optierecht in het ontwerp tegen te komen. Een soortgelijk optierecht komt men trouwens ook tegen bij onze zuiderburen in artikel 13 Par. 4 Wetboek op de Belgische Nationaliteit.¹⁹ Ook Frankrijk wil weer een optierecht voor deze personen creëren. In Frankrijk geboren buitenlanders zouden op de 18e verjaardag de Franse nationaliteit automatisch moeten verwerven.

Oud Nederlanders

Interessant is het feit, dat sub f een optierecht aan oud-Nederlanders en oud-Nederlandse onderdanen-niet-Nederlanders²⁰ wordt gegeven. In wetsontwerp 23 597 werd de eis gesteld, dat de desbetreffende oud-Nederlander, respectievelijk oud-Nederlands onderdaan-niet-Nederlander op het moment van uitoefenen van het optierecht reeds een jaar legaal in Nederland moest verblijven (toelating en hoofdverblijf). In het onderhavige wetsontwerp is deze eis nog eens aangescherpt door de voorwaarde te stellen, dat betrokkene reeds gedurende één jaar toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf heeft. Indien onwettige oud-burgers op grond van het vreemdelingenrecht buiten de deur (kunnen) worden gehouden, althans geen toelating voor onbepaalde tijd in Nederland krijgen, verwerven ze dus ook niet het onderhavige optierecht. Dit kan onder omstandigheden moeilijkheden veroorzaken. Het is immers denkbaar, dat aan iemand een verblijfstitel (of een verlenging daarvan) vooral wordt geweigerd, omdat anders het gevaar dreigt, dat de persoon in kwestie na een jaar voor het Nederlanderschap opteert. Een dergelijke consequentie is onwenselijk; dat behoeft geen betoog.²¹ Men beseffe in dit verband trouwens, dat in beginsel alle voor 27 december 1949 geboren Indonesiërs en voor 25 november 1975 geboren Surinamers oud-Nederlanders of oud-Nederlandse onderdanen niet-Nederlanders zijn. De toelatingseis is kennelijk vooral bedoeld om het gros van deze Indonesiërs en Surinamers het optierecht te onthouden. Het aan hen toekennen van een voorwaardelijk optierecht mag echter niet averechts gaan werken en bewerkstelligen, dat

in sommige gevallen verblijftitels met het oog op een potentiële optieverklaring worden geweigerd, die anders wel zouden zijn verleend.

Niet voor alle oud-Nederlanders geldt overigens het vereiste van toelating voor onbepaalde tijd en hoofdverblijf in Nederland. Zulks blijkt uit het voorgestelde nieuwe artikel 26. Een inhoudelijk overeenkomstige bepaling was ook reeds opgenomen in wetsontwerp 23 594, in dier voege dat de clausuleringen in lid 1 ingeleid door de woorden 'indien de persoon' ontbraken en eveneens de inhoud van het tweede lid niet in het eerdere ontwerp voorkwam. Reden voor de toevoeging van deze voorwaarden is de in het onderhavige wetsontwerp gewijzigde houding ten opzichte van meervoudige nationaliteit. Waar wetsontwerp 23 594 uitermate royaal was met betrekking tot het aanvaarden van gevallen van meervoudige nationaliteit, is het huidige ontwerp daartoe aangezet door kritiek uit de beide Kamers der Staten Generaal veel restrictiever. Een optierecht zonder de voorwaarde van toelating en hoofdverblijf hebben in het nu voorliggende voorstel diegenen, die thans zouden vallen onder de doelgroepen van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg.²²

Bij de groepen oud-Nederlanders, die ook bij woonplaats in het buitenland kunnen opteren, gaat het om Nederlandse vrouwen die door hun huwelijk met een buitenlander hun oorspronkelijke nationaliteit hebben verloren, of om personen die hun Nederlanderschap door het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit hebben verloren.

De optieregeling ten gunste van de met buitenlanders gehuwde (ex)Nederlandse vrouwen is opmerkelijk in het licht van de tekst van het huidige artikel 28 RwNed.²³

Terugverkrijgen Nederlanderschap

In verband met het terugverwerven van het in het verleden verloren Nederlanderschap dient ook het voorgestelde nieuwe artikel 28 te worden onderstreept. De tekst van het wijzigingsvoorstel komt overeen met dat van wetsontwerp 23 594. Zie voor kritische opmerkingen in *Migrantenrecht* 1994, p. 216 werden kritische opmerkingen geuit. Daarin werd ook kritiek uitgeoefend op het in art. VI van het onderhavige wetsontwerp voorgestelde intrekken van de Rijkswet van 14 november 1963, Stb. 467, houdende wijziging van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap (Stb. 1892, 268) in verband met het huwelijk.

Echtgenoot/geregistreerd partner

In artikel 6 lid 1 sub g wordt een optierecht toegekend aan die vreemdeling die gedurende tenminste drie jaren de echtgenoot van een Nederlander is (daaronder blijkens het voorgestelde in artikel 1 lid 2 mede begrepen de geregistreerde partner van een Nederlander) en gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijftien

jaren toelating en hoofdverblijf heeft in ons land. Hetzelfde geldt blijkens het bepaalde sub h voor personen die ouder zijn dan vierenzestig en eveneens gedurende een onafgebroken periode van tenminste vijftien jaren toelating en hoofdverblijf in Nederland hebben. In wetsontwerp 23 594 was dit optierecht aan elke meerderjarige vreemdeling toegekend, die meer dan vijftien jaar in Nederland toelating en hoofdverblijf had. De debatten over dat voorstel in de Kamers hebben een restrictievere regeling veroorzaakt.

In de toelichting op het onderhavige wetsontwerp 25 891²⁴ wordt erop gewezen, dat voor de echtgenoten van Nederlanders inburgering mag worden verondersteld, althans dit vereiste ondergeschikt wordt gemaakt aan dat van eenheid van nationaliteit binnen het gezin, terwijl van deze personen bovendien niet het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit wordt geëist. Met betrekking tot het optierecht voor bejaarde vreemdelingen wordt door diezelfde toelichting opgemerkt, dat van deze categorie vreemdelingen gezien hun leeftijd niet meer mag worden verwacht, dat zij nog een inburgeringstoets afleggen alvorens het Nederlanderschap te kunnen verkrijgen.

De diverse optiemogelijkheden van artikel 6 overziende kan worden geconcludeerd, dat een aanzienlijke groep potentiële Nederlanders wordt verlost van het bewandelen van de lange naturalisatieweg. Het is daarom verbazingwekkend, dat niet ook de in het buitenland woonachtige buitenlandse echtgenoten van Nederlanders in de rijen van optiegerechtigden zijn opgenomen. Ook de in Nederland woonachtige staatlozen en vluchtelingen zou ik – ook als ze niet in Nederland geboren of van kindsbeen af getogen zijn – onder de voorwaarde van bijvoorbeeld een tienjarig verblijf in Nederland in deze gelederen hebben verwacht.

Na deze – in grote lijnen – instemmende opmerkingen over de kring van optiegerechtigden zijn enkele kanttekeningen bij de voorgestelde optieprocedure op hun plaats.

Vormvoorschriften

Reeds eerder²⁵ heb ik de introductie van een vormvoorschrift bij het uitbrengen van de optie toegejuicht, zij het onder de aantekening, dat tevens een goede regeling voor onwetende termijnoverschrijders moet worden geschapen.

In Nederland geboren staatlozen

In aanvulling daarop zij onderstreept, dat met betrekking tot in Nederland geboren staatlozen de in artikel 6 lid 3 opgenomen openbare orde clause ook niet door de beugel kan, gezien artikel 6 lid 2 sub b Europees Verdrag inzake nationaliteit²⁶, dat Nederland onlangs heeft ondertekend. Deze verdragsbepaling verplicht ertoe om de Nederlandse nationaliteit aan een hier geboren en tenminste vijf jaren legaal verblijvende staatloze optant te verlenen. Een open-

22. Het op 2 februari 1993 te Straatsburg tot stand gekomen Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag betreffende de beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1994, 265) in werking getreden op 20 augustus 1996, noemt de volgende gevallen: a. de verzoeker verkrijgt de nationaliteit van zijn echtgenoot; b. de verzoeker is een minderjarige wiens ouders onderdanen zijn van verschillende staten en die de nationaliteit van een van zijn ouders verkrijgt; c. de verzoeker behoort tot de tweede generatie migranten, d.w.z.: * de verzoeker is geboren en heeft verblijf in de Staat wiens nationaliteit hij verkrijgt, of * de verzoeker heeft gedurende een tijdvak, dat aanvangt vóór de leeftijd van achttien jaar, zijn gewone verblijf gehad in de Staat wiens nationaliteit hij verkrijgt. Zie ook *Migrantenrecht* 1997, p. 167.

23. Zie daarover de opmerkingen in *Migrantenrecht* 1994, p. 213, 214.

24. Memorie van Toelichting, p. 11.

25. *Migrantenrecht* 1994, p. 213. Aldaar zijn ook enkele andere kritische kanttekeningen gemaakt.

26. Straatsburg 6 november 1997, Trb. 1998, 10.

bare orde clause ontbreekt in die bepaling. In een concept tekst voor het vermelde verdrag stond nog de mogelijkheid om het optierecht van een dergelijke staatloze te weigeren, indien hij was veroordeeld wegens ernstige misdrijven, maar die clausulering heeft de definitieve tekst niet gehaald. Overigens zou de in het Nederlandse wetsontwerp voorgestelde formulering ook te ruim zijn, als de 'misdrijf'-formulering wel in het Verdrag zou zijn gehandhaafd. Uiteraard moeten we constateren, dat Nederland het Europees Verdrag inzake nationaliteit nog niet heeft geratificeerd, ondertekening heeft echter wel plaatsgevonden. Het rechtsgevolg van een dergelijke ondertekening is op grond van art. 18 Weens verdragen verdrag²⁷ dat de desbetreffende staat zich moet onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen. Daar mede blijkens de preambule van het Verdrag de bestrijding van staatloosheid een der kerndoelstellingen van het verdrag is, kan worden geconcludeerd, dat het invoeren van een openbare orde clause voor de aanvaarding van een optierecht van een in Nederland geboren staatloze, die hier tenminste vijf jaren legaal verblijft in strijd met het volkenrecht is.

Overigens is het voorgestelde artikel 6 lid 3 in elk geval te ruim geformuleerd in het licht van artikel 1 lid 2 sub c van het Verdrag van New York.²⁸

7 De regeling van de naturalisatie

Artikel 7 lid 2 Hoofdverblijf

In het voetspoor van wetsontwerp 23 029 wordt voorgesteld om in artikel 7 lid 2 de woorden 'woonachtig zijn' te vervangen door 'hun hoofdverblijf hebben'. Dit voorstel is een logisch gevolg van de terminologisch-inhoudelijke wijziging, die zich reeds in artikel 1 manifesteerde door de voorgestelde definitie van hoofdverblijf.

Het wetsontwerp stelt vervolgens voor om vijf van de zes op naturalisatie betrekking hebbende artikelen in zijn geheel nieuw te formuleren. Slechts artikel 12 (over de naam van de genaturaliseerde) blijft ongewijzigd. De diverse artikelen zullen hier successievelijk aan de orde worden gesteld.

Artikel 8 Voorwaarden voor verlening

Voorgesteld wordt om artikel 8 een nieuwe redactie te geven. De meeste van de voorgestelde veranderingen waren reeds opgenomen in wetsvoorstel 23 029. De toevoeging van de woorden 'en samenwoont met' in het tweede lid, alsmede de toevoeging van staatlozen en vluchtelingen in het vierde lid zijn evenwel nieuw. De woorden 'samenwoont met' vervangen kennelijk de voordien in artikel 8 lid 2 opgenomen eis dat er sprake moet zijn van een ononderbroken huwelijk. Ook de in vergelijking tot de huidige tekst van artikel 8 voorgestelde omzetting van meervoud in enkelvoud en het schrappen van het 'onderscheidenlijk' is een nieuw punt in het

huidige wetsontwerp. Op diverse voorgestelde wijzigingen werd reeds eerder in *Migrantenrecht* ingegaan.²⁹ Daar werd ook uitvoerig stilgestaan bij de vereiste kennis van het Nederlands en de toetsing daarvan. De vraag werd opgeworpen, of niet bij die toetsing rekening zou moeten worden gehouden met het feit, dat in Nederland diverse dialecten en regionale talen bestaan. Speciale aandacht is geboden voor de positie van het Fries. Kennelijk geldt de eis van beheersing van het Nederlands ook voor in Friesland woonachtige naturalisandi. Hoe verhoudt zich dat ten opzichte van het feit, dat in Friesland de Friese taal in het plaats van het Nederlands in het verkeer met de overheid mag worden gebruikt.³⁰ Zou overigens ook niet het gegeven, dat per 1 maart 1998 voor Nederland het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden³¹ in werking is getreden, consequenties dienen te hebben voor de formulering van, respectievelijk de toetsing van de taalbeheersingseis.³²

Een opmerkelijk verschil met wetsontwerp 23 594 verdient de aandacht. In dat wetsontwerp werd voorgesteld om in lid 2 ondermeer te bepalen, dat een buitenlander niet aan de verblijfseis hoeft te voldoen, indien deze 'sedert tenminste drie jaren onafgebroken de echtgenoot is van een Nederlander'. Naar aanleiding van die formulering heb ik destijds³³ mijn verbazing uitgesproken over het feit, dat er volgens dat wetsontwerp sprake moest zijn van een ononderbroken huwelijk van drie jaren alvorens voor een buitenlandse echtgenoot de verblijfseis in Nederland vervalt om voor naturalisatie in aanmerking te komen. Manifesteert niet juist het niet slechts eenmaal maar zelfs meermaals met een Nederlander huwen een bijzondere verknochtheid met ons land, zo vroeg ik me af? Van een dergelijke passie voor alles wat Nederlands is, geeft menige Nederlander immers geen blik. Ik weet niet, of juist deze opmerking de wetgever heeft overtuigd. Opvallend is evenwel, dat in het huidige ontwerp het gewraakte woord in het tweede lid ontbreekt. In zoverre ben ik happy, maar wat doorlezend ging ik toch wel weer fronzen. In de bepaling ten gunste van het concubinaat (lid 4) stelde wetsontwerp 23 594 ook de eis van ononderbroken samenwonen en tot mijn verbazing treffen we dat woord in het onderhavige wetsontwerp in lid 4 nog steeds aan. Is een dergelijk wantrouwen jegens ongehuwd samenwonenden op zijn plaats? Dit meten met twee maten is aan het einde van de twintigste eeuw niet meer te verdedigen.

Aarzelingen heb ik over het feit, dat de verblijfseis van artikel 8 lid 1 sub c uitsluitend zou moeten vervallen voor echtgenoten die inderdaad samenwonen. Enerzijds heb ik begrip voor deze eis: voorkomen moet worden, dat papieren huwelijken op termijn ook vrijstelling van de verblijfseis bewerkstelligen. Anderzijds geldt de samenwoningseis ook voor buitenlandse echtgenoten die zeer lang met hun Nederlandse par

27. Wenen 23 mei 1969, Trb. 1977, 169; Trb. 1972, 51 en Trb. 1985, 79, voor Nederland in werking getreden op 9 mei 1989.

28. Verdrag tot beperking er staatloosheid, New York 30 augustus 1961, Trb. 1967, 124. Zie ook *Migrantenrecht* 1994, p. 214.

29. *Migrantenrecht* 1993, p. 96, 97; 1994, p. 28; 1994, p. 214.

30. Zie over het gebruik van de Friese taal in het verkeer met de overheid: Wet van 11 mei 1956, Stb. 242, houdende enige regelen betreffende het gebruik van de Friese taal, in het bijzonder in het rechtsverkeer, laatstelijk gewijzigd bij wet van 14 september 1995, Stb. 440.

31. Straatsburg 5 november 1992, Trb. 1998, 20.

32. Bij de ratificatie van dit Handvest heeft Nederland uiteraard in de eerste plaats het Fries als geprivilegieerde regionale taal aangemeld. Nederland heeft evenwel aangegeven de beginselen van deel II van het Handvest ook te zullen toepassen op de Nedersaksische talen (d.w.z. op de Groningse, Drentse, Twentse en Achterhoekse taal), op de Limburgse taal, op het Jiddisch en op de zigeunertalen. Het is overigens opmerkelijk, dat Nederland door de desbetreffende verklaring erkent, dat de Nedersaksische talen en de Limburgse taal geen dialecten van het Nederlands zijn, maar zich historisch gezien naast het Nederlands zelfstandig hebben ontwikkeld.

33. *Migrantenrecht* 1994, p. 214.

ner hebben samengewoond. Als dan hun huwelijk op de klippen loopt en de samenwoning wordt beëindigd, is gezien de voorgestelde formulering van lid 2 (inclusief samenwoningseis) dat lid met onmiddellijke werking niet meer van toepassing. Dit is niet dramatisch, indien het huwelijk zich in Nederland heeft afgespeeld, zodat de buitenlandse partner voldoet aan de normale eis van vijfjarig verblijf. Gaat het huwelijk echter mis gedurende een periode, waarin de partners in het buitenland wonen, dan is de positie van de buitenlandse echtgenoot met betrekking tot een mogelijke naturalisatie in Nederland hachelijk. Dit geldt in het bijzonder indien de buitenlandse echtgenoot tezamen met de Nederlandse partner in een andere Lid-Staat van de Europese Unie woonde en zelf geen Europees burger is. De positie van deze buitenlandse, langdurige huwelijkspartners van een Nederlander verdient aandacht.

Artikel 9 Afwijzingsgronden

Diverse wijzigingen worden ook voorgesteld in artikel 9. Het artikel wordt in zijn geheel nieuw geredigeerd. Enkele wijzigingen kwamen reeds voor in wetsontwerp 23 029, met name de voorgestelde wijziging van formulering van artikel 9 lid 1 sub c (hoofdverblijf in plaats van woonplaats), alsmede het voorgestelde artikel 9 lid 4 (in het vorige ontwerp nog lid 3) of in wetsontwerp 23 594 (het schrappen van de volksgezondheid uit de tekst van artikel 9 lid 1 sub a).³⁴ Een wezenlijk verschil ten opzichte van wetsontwerp 23 029 is de herintroductie van de afstandseis en dientengevolge de formulering van de uitzonderingen op die eis.³⁵ Hier past een ceterum censeo: ik blijf de herintroductie van de afstandseis betreuren. De daarvoor aangevoerde argumenten overtuigen niet en de implementatie van de afstandseis leidt tot een administratieve rompslomp en derhalve tot tijds- en energieverlies. Het is echter tijds- en papierverspilling om de tegen de afstandseis aangevoerde argumenten op deze plaats te herhalen.

Artikel 10 Bijzondere gevallen

Als gevolg van de voorgestelde veranderingen in artikel 8 wordt ook een technische wijziging van artikel 10 voorgesteld. De voorgestelde formulering komt overeen met die van wetsontwerp 23 594, behalve dat daar gesproken wordt over artikel 9, eerste lid, aanhef en onder b, in plaats van sub c. Mijns inziens is de nieuwe redactie onnodig gecompliceerd. Voldoende zou zijn om te stellen: 'met afwijking van het bepaalde in artikel 8, 9 en 11'. Die bepalingen waarop geen uitzonderingen kunnen worden gemaakt hebben namelijk al een ingebouwde beleidsvrijheid.³⁶

Artikel 11 Medeverlening Nederlandschap

Het voorgestelde artikel is een zeer aanmerkelijke verbetering in vergelijking met het huidige art. 11. Aan veel kritiek uitgeoefend op de thans geldende regeling is door de voorgestelde redactie tegemoet gekomen. In grote lijnen komt de voorgestelde formulering overeen met het voor-

stel van wetsontwerp 23 594. Nieuw zijn evenwel de volgende elementen.

In lid 1 is de tweede zin toegevoegd. Deze toevoeging is kennelijk ingegeven door praktische overwegingen. In lid 3, 4 en 5 is met betrekking tot de daar telkens gestelde eis van driejarig legaal verblijf in Nederland toegevoegd, dat deze periode van verblijf onmiddellijk voorafgaand aan het verzoek moet zijn. In dezelfde leden is de formulering van wetsontwerp 23 594 'en op hem geen van de afwijzingsgronden van artikel 9 van toepassing is' thans beperkter geformuleerd en geheel toegesneden op mogelijke afwijzing op grond van gevaar voor de openbare orde, goede zeden en de veiligheid van het koninkrijk, alsmede op grond van het daarmee evident samenhangende tweede lid van art. 9.

In lid 4 is in het onderhavige ontwerp aangegeven, dat de daar bedoelde verblijfst termijn van drie jaren niet geldt voor kinderen van optanten of genaturaliseerden, die geboren zijn na het afleggen van een optieverklaring doch voor de bevestiging daarvan, respectievelijk na het indienen van een naturalisatieverzoek. Met deze technische uitzondering, die nodig is gezien het bepaalde in art. 6 lid 7 en 11 lid 1 (vermelding van de namen der kinderen die ook Nederlander zouden moeten worden tengevolge de optieverklaring, respectievelijk de naturalisatie) kan zondermeer worden ingestemd.

In lid 5 is de eis van driejarig legaal verblijf in vergelijking met wetsontwerp 23 594 iets afgezwakt voor de jonge meerderjarige, die bij de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap aan zijn ouder net buiten de boot is gevallen. Niet de gehele periode van driejarig verblijf hoeft door een dergelijke jonge meerderjarige te zijn vervuld, voordat hij meerderjarig werd. Het verblijf moet echter wel voor de achttiende verjaardag zijn begonnen.

Als een ouder het Nederlanderschap verwerft zonder in Nederland woonachtig te zijn, kunnen diens minderjarige kinderen daarin delen zonder dat een verblijfsseis wordt gesteld. Een uitzondering daarop wordt echter gemaakt, als het om kinderen gaat, die wonen in een land waarvan zij ook onderdaan zijn. Deze uitzondering correspondeert met artikel 9 lid 1 sub c.

Tenslotte ontbreken aan het slot van artikel 11 lid 8 de in wetsontwerp 23 594 nog voorkomende woorden 'en het kind door die adoptie de staat van wettig kind van de adoptanten heeft verkregen'. Deze wijziging hangt kennelijk samen met de door wetsontwerp 24 812 voorgestelde nieuwe redactie van artikel 5.

Niet geheel duidelijk is de verhouding tussen het voorgestelde lid 1 en lid 2. Stel een in Nederland woonachtige man in het bezit van een geldige verblijfstitel dient een verzoek tot naturalisatie in. Zijn echtgenote en hun gemeenschap-

34. Zie voor ten dele kritisch commentaar op die wijzigingsvoorstellen *Migrantenrecht* 1993, p. 99; 1994, p. 28; 1994, p. 214.

35. Zie kritisch over het herleven van de afstandseis *Migrantenrecht* 1997, p. 59-61.

36. Zie daarvoor G.R. de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, 270-271.

pelijk minderjarig kind wonen bij hem. In het naturalisatieverzoek geeft hij aan in te stemmen met de medenaturalisatie van het kind. Het kind is woonachtig bij de vader en verblijft in Nederland krachtens een geldige verblijfstitel, zodat sprake is van 'toelating' in de zin van het voorgestelde artikel. Gedurende de naturalisatieprocedure verlaat de echtgenote echter met het kind de echtelijke woning en vestigt zich elders.³⁷ Als het kind door het verlaten van het gezin van de vader niet meer over een geldige verblijfstitel beschikt, is deze niet meer 'toegelaten'. Als het kind nu – omdat de naturalisatieautoriteiten niet (tijdig) op de hoogte waren van deze feiten – toch in het naturalisatiebesluit betreffende de vader als meegenaturaliseerd wordt vermeld, conform het bepaalde in het voorgestelde lid 1, kan die vermelding in de beschikking dan nog onderuit worden getrokken met een beroep op lid 2 door te wijzen op het afwezig zijn van een verblijfstitel? Mijns inziens is een ontkennend antwoord op zijn plaats, maar ben daarover niet honderd procent zeker. Teneinde de noodzaak tot het uitlokken van jurisprudentie hierover te voorkomen, is het wenselijk dat dit punt gedurende de parlementaire behandeling aan de orde wordt gesteld.

Artikel 12 Naamsvaststelling en -wijziging

Met betrekking tot artikel 12 doet het wetsontwerp geen wijzigingsvoorstellen. Zie voor enkele kanttekeningen betreffende dat artikel niettemin *Migrantenrecht* 1994, p. 215.

Artikel 13 Betaling

Ook artikel 13 ontkomt niet aan een herformulering. Opmerkelijk is met name, dat voortaan ook voor het afleggen van een optieverklaring zal moeten worden betaald. Het voorgestelde eerste lid kwam reeds voor in wetsontwerp 23 594, het voorgestelde tweede lid stond al in wetsontwerp 23 029.³⁸

8 Het verlies van het Nederlanderschap

Artikel 14

Beoogd wordt om artikel 14 ingrijpend te herzien. De voorgestelde tekst komt – afgezien van enkele redactionele retouches – grotendeels overeen met de door wetsontwerp 23 594 voorgestelde tekst, in dier voege dat in dat ontwerp de in lid 1 gestelde termijn tien jaar bedroeg, terwijl thans twaalf jaar wordt voorgesteld en het tweede lid destijds als volgt was geformuleerd:

'Het Nederlanderschap wordt verloren door het vervallen van de familierechtelijke betrekking waaraan het ingevolge artikel 3 en 5 wordt ontleend.'

Intrekking

Het voorstel voor een nieuw artikel 14 lid 1 kan in combinatie met het bepaalde in artikel 14 lid 4 gevallen van staatloosheid veroorzaken. In aanvulling op de reeds in *Migrantenrecht*³⁹ geuite kritiek, die nog steeds hout snijdt, zijn enkele opmerkingen op hun plaats, die zijn ingegeven

door de casus die aanleiding gaf tot de beslissing van de Hoge Raad van 21 november 1997, rek. nr. 8933.⁴⁰

In de desbetreffende casus werd de vervalsing van documenten die bij het afleggen van een optieverklaring werden overlegd kennelijk pas jaren na dato ontdekt. Die ontdekking zou in het wetsvoorstel geen consequentie meer hebben, als meer dan twaalf jaren zouden zijn verlopen. Wat is echter rechtens, indien de vervalsing aan het licht komt, alvorens de bedoelde verjaaringstermijn is verstreken, maar – zoals in casu het geval was – alsnog aan de hand van echte documenten wordt aangetoond, dat betrokkene wel degelijk een optierecht had? De vraag komt op, of de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit dan zal kunnen worden ingetrokken. In dit verband verdienen in het voorgestelde artikel 14 twee woorden onze aandacht: 'kan' en 'berust'.

In de eerste plaats hoeft de overheid niet met intrekking te reageren: de overheid heeft slechts de bevoegdheid daartoe. Het is wenselijk, dat tijdens de parlementaire behandeling van het wijzigingsvoorstel zicht wordt gegeven op het ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid te voeren beleid.

Bovendien moet het gaan om een vervalste verklaring e.d., waarop de verkrijging of verlening berust. Wanneer is echter precies sprake van een dergelijk 'berusten op'? Indien geen geboorteakte wordt overgelegd, zou bij de uitoefening van het optierecht nieuwe stijl geen bevestiging volgen. In zoverre is sprake van 'berusten op' in de zin van oorzakelijk verband. De afstammingsrelatie die de eigenlijke grondslag van het optierecht vormde, blijkt echter wel degelijk te bestaan. Is het wellicht deze afstammingsrelatie en niet het overgelegde document die de grondslag van de bevestiging vormt, zodat geen sprake is van 'berusten' in de zin van het voorgestelde art. 14 lid 1? Intrekking van de verkrijging van het Nederlanderschap zou in dit laatste geval niet tot de mogelijkheden behoren, een strafrechtelijke reactie tegen de moeder uiteraard wel. Ik neig persoonlijk naar de laatstvermelde interpretatie, omdat mijn voorkeur in gevallen als de onderhavige in zijn algemeenheid uitgaat naar een strafrechtelijke reactie en niet naar het ontlenen van het Nederlanderschap. Ook op dit punt is het wenselijk, dat de parlementaire behandeling duidelijkheid over deze materie brengt, zulks ter voorkoming van anders noodzakelijke jurisprudentie.

De formulering van het voorgestelde artikel 14 laat overigens toe om ook dan van het artikel gebruik te maken als de bedrieglijke handelingen voor de in werking treding van de nieuwe bepaling hebben plaatsgevonden. Voorzover men daarover zou aarzelen, wordt elke twijfel daarover weggenomen door lezing van de voorgestelde overgangsbepaling artikel II. Volgens dat artikel werkt de intrekking van het Neder-

37. Vergelijk de casus die ten grondslag lag aan HR 18 februari 1997, NJ 1997, 704 (m.nt. GRdG).

38. Zie daarover de kritische opmerkingen in *Migrantenrecht* 1993, p. 99; 1994, p. 28; 1994, p. 215.

39. *Migrantenrecht* 1994, p. 215, 216

40. Zal worden gepubliceerd in NJ m.n. GRDdG.

landerschap op grond van artikel 14, eerste lid, niet verder terug dan 'tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet, indien het Nederlandschap voor dat tijdstip is verkregen of verleend.'

Met het tijdstip van inwerkingtreding van 'deze Rijkswet' wordt bedoeld op het tijdstip van in kracht treden van de Rijkswet die de geldende *RwNed* wijzigt. Artikel II toont onmiskenbaar aan, dat bij onmiddellijke werking van het gewijzigde artikel 14 het Nederlandschap van personen ook op grond van in het verleden liggende feiten zou kunnen worden ontnomen, zij het dat de ontneming slechts in beperkte mate terugwerkende kracht kan hebben.

De vraag is of het terugwerkend effect van het gewijzigde artikel 14 geoorloofd is. In het strafrecht is een dergelijk effect terecht volstrekt taboe: *nulla poena sine praevia lege poenali*. Zulks blijkt uit artikel 1 Wetboek van Strafrecht en artikel 7 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Zou de mogelijkheid tot intrekking van de verkrijging of verlening van het Nederlandschap in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen als mogelijke bijkomende straf, dan zou het bedoelde effect een schending van het *nulla poena*-beginsel opleveren. Is zulks nu anders, indien deze mogelijke reactie niet in het Wetboek van Strafrecht een plaatsje zal krijgen, maar in de *RwNed* zal worden opgenomen? Degene wiens nationaliteit wordt ontnomen wegens het verrichten van een frauduleuze handeling, zal de ontneming van het Nederlandschap op grond van het voorgestelde artikel 14 *RwNed* vermoedelijk wel degelijk als straf ervaren. Het is ook de vraag, hoe het Europese Hof van de Rechten van de Mens een dergelijke nationaliteitsrechtelijke reactie zal kwalificeren. Kan een wetgever zich aan het *nulla poena*-beginsel zoals verwoord in artikel 7 Europees Verdrag onttrekken door een sanctie blijkens de plaatsing in een bijzondere wet als niet strafrechtelijk te labelen? Ook deze kwestie verdient de aandacht van het parlement.

De 'verjaringstermijn' van twaalf jaar⁴¹ in het voorgestelde artikel 14 lijkt op het eerste gezicht precies te sporen met de termijn van artikel 70 sub 3 Wetboek van Strafrecht.⁴² Bij nadere beschouwing lopen deze periodes van twaalf jaren echter wellicht niet geheel parallel. De termijn van artikel 14 lid 1 gaat lopen op het moment van verkrijging of verlening van het Nederlandschap. De strafrechtelijke verjarings-termijn loopt vanaf het ogenblik waarop de bedrieglijke handeling is verricht. Artikel 71 Wetboek van Strafrecht bepaalt hieromtrent voor valsheidsdelicten, dat de termijn van verjaring aanvangt:

'op de dag na die waarop gebruik is gemaakt van het voorwerp ten opzichte waarvan de valsheid ... is gepleegd'.

Het aan de hand van artikel 71 vast te stellen ogenblik kan – zeker bij naturalisatie – twee jaren of soms zelfs eerder liggen dan het

moment van verlening van het Nederlandschap. Dit feit brengt met zich mee, dat de verkrijging of verlening van het Nederlandschap nog ongedaan gemaakt zou kunnen worden op een moment, waarop strafrechtelijke actie onmogelijk is. Dit is op zijn minst eigenaardig.

Verval familierechtelijke betrekking

De nu voorgestelde tekst van artikel 14 lid 2 verdient zondermeer de voorkeur boven de vorige redactie, die enerzijds te eng en anderzijds te wijd was geformuleerd. Het kon immers niet de bedoeling zijn dat het Nederlandschap niet zou worden verloren, indien een familierechtelijke betrekking zou komen te vervallen, waaraan bijvoorbeeld ingevolge artikel 1, 1bis of 2 Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap of het thans nog geldende art. 4 *RwNed* het Nederlandschap is ontleend. Anderzijds zou volgens de oude redactie het Nederlandschap echter ook worden verloren, indien deze status ook los van de weggevalen afstammingsrelatie zou zijn verworven. Door de nieuwe formulering worden deze bezwaren weggenomen.

Artikel 15 en 15a Verlies door meerderjarigen

De artikelen 15 en 16 worden geheel nieuw geformuleerd. Een artikel 15a wordt toegevoegd en in het spoor daarvan ook een artikel 16a. De veranderingen ten opzichte van het bepaalde in artikel 15 sub c en de daarmee samenhangende leden 3 en 4 waren ook al te vinden in wetsontwerp 23 029 in de versie na de Nota van Wijziging uit september 1993. Hetzelfde geldt voor artikel 15a en 16a. In de bedoelde voorschriften zijn in vergelijking met het voorgaande wetsontwerp slechts kleine redactionele en technische wijzigingen aangebracht.⁴³ In wetsontwerp 23 029 was het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit niet meer opgenomen als een verliesgrond, evenmin kwam in dat wetsontwerp het intrekken van het besluit tot verlening van het Nederlandschap voor als reactie op het niet nakomen van een afstandsbelofte. Nu de afstandseis weer wordt ingevoerd, wordt intrekken van het verleningsbesluit weer mogelijk gemaakt. Voorts werd het wenselijk geacht om het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit weer verlies van het Nederlandschap te laten veroorzaken, tenzij het om personen gaat die behoren tot de doelgroepen van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg. Het voorgestelde is inderdaad een logische consequentie van het – door mij boven reeds betreurde – nieuw leven inblazen van de afstandseis.

Nu het voorgestelde art. 15 zeer aanmerkelijk verschilt met het geldende recht, zijn overgangsregelingen op zijn plaats. De daartoe voorgestelde overgangsbepalingen IV en V komen overeen met de strekking van de overgangsartikelen III en IV in de versie van de Nota van Wijziging die de Memorie van Antwoord op wetsontwerp 23594 begeleidde.⁴⁴

In *Migrantenrecht* 1993 (p. 103) heb ik naar aanlei-

41. In wetsontwerp 23 594 werd nog een termijn van tien jaar voorgesteld.

42. Artikel 70 Wetboek van Strafrecht: 'Het recht tot strafvordering vervalt door verjaring: (...)3e. in twaalf jaar voor de misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaar is gesteld; (...)'

43. Zie over deze onderdelen van het voorstel *Migrantenrecht* 1994, p. 28-31; 1994, p. 210, waar ondermeer werd betoogd, dat lid 3 een overblijfsel is van een vorige redactie voor een nieuw artikel 15 en thans op gespannen voet staat met het bepaalde in lid 4.

44. Zie daarover *Migrantenrecht* 1994, p. 31-34.

ding van de toen gedane voorstellen de vraag opgeworpen, of het niet voor de hand zou liggen om het Verdrag van Straatsburg uit 1963 en bijbehorende protocollen op te zeggen. Destijds stelde ik, dat dit opzeggen niet ogenblikkelijk zou moeten gebeuren. De strekking van mijn betoog was toen, dat Nederland vooralsnog partij zou moeten blijven bij het Verdrag van Straatsburg om optimaal te kunnen participeren bij de totstandkoming van een wijzigingsprotocol en een eventueel nieuw verdrag over nationaliteitsrecht. Tempus fugit! Intussen is er een nieuw protocol behorend bij het Verdrag van Straatsburg, dat al door Nederland is geratificeerd en is er sinds enkele maanden ook een

Nederland zou tot ratificatie van het nieuwe Europese Verdrag moeten overgaan en tegelijkertijd het oude verdrag van Straatsburg en alle daarbij behorende protocollen moeten opzeggen.

nieuw Europees Verdrag inzake nationaliteit, dat door Nederland is ondertekend⁴⁵. Het is nu mogelijk om schoon schip te maken: Nederland zou tot ratificatie van het nieuwe Europese Verdrag moeten overgaan en tegelijkertijd het oude verdrag van Straatsburg en alle daarbij behorende protocollen moeten opzeggen. Binnen de kaders die daartoe door het nieuwe verdrag zijn aangegeven, kan dan aan de verwervings- en verliesgronden van de Nederlandse nationaliteit opnieuw gestalte worden gegeven, waarbij rekening wordt gehouden met de nog steeds intensiever wordende integratie van de Europese staten en met de zich eveneens nog steeds ontwikkelende communicatiemogelijkheden.

Artikel 16 en 16a Verlies door minderjarigen
Voorgesteld wordt om artikel 16 op diverse punten te wijzigen en een art. 16a toe te voegen. De wijzigingsvoorstellen corresponderen tot op zekere hoogte met voorstellen gedaan in wetsontwerp 23 029. In dat wetsontwerp werden echter geen consequenties verbonden aan het vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit door een ouder of door de minderjarige zelf, evenmin kon het intrekken van een naturalisatiebesluit verlies van het Nederlanderschap door diens kind bewerkstelligen. In het spoor van het voorgestelde artikel 15 is één en ander thans wel het geval.

De voorstellen ter wijziging van het eerste lid zijn logische gevolgen van de voorgestelde teksten van de artikelen 15 en 15a en staan en vallen met het al dan niet aanvaarden van die artikelen. Over het voorgestelde tweede lid sub a-d en het bepaalde sub g ben ik uiterst tevreden.

Het huidige lid 2 van artikel 16 roept vele vragen op, die stuk voor stuk op bevredigende wijze door het voorgestelde tweede lid worden opgelost. Ook het feit, dat door de overgangsbepaling artikel III wordt voorgesteld om deze wijziging van het tweede lid te laten terugwerken tot 1 januari 1985 is verheugend. Die terugwerken-de kracht voorkomt, dat enige lastige vragen betreffende het huidige tweede lid alsnog aan de Hoge Raad zouden moeten worden voorgelegd. Aarzelingen heb ik evenwel bij de formulering van artikel 16 lid 2 sub f. Het bepaalde sub e en sub f correspondeert met uitzonderingen, die het nu voorgestelde artikel 15 lid 2 sub a en b maakt op de verliesgrond van artikel 15 lid 1 sub

a. Als Nederlanders behoren tot de doelgroep van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg en vrijwillig de nationaliteit van het land van verblijf verwerven, dan wordt het Nederlanderschap onder bepaalde voorwaarden niet verloren. Het moet dan gaan om mensen die een zeer nauwe band met het land van verblijf hebben doordat ze daar geboren

zijn of gedurende hun minderjarigheid daar tenminste vijf jaren hebben gewoond.⁴⁶ Deze uitzonderingen zijn nu doorgetrokken naar artikel 16. Op zichzelf beschouwd is dat een goede zaak. Met betrekking tot de bepaling van artikel 16 lid 2 sub e kan m.i. geen enkel bezwaar worden geformuleerd. Anders is dit evenwel met het bepaalde sub f. Waarom zou een minderjarige die korter dan vijf jaren in het land van zijn nieuwe nationaliteit verblijft wel het Nederlanderschap moeten verliezen, indien een van de gronden van art. 16 lid 1 zijn vervuld? Een essentieel verschil met een meerderjarige, die een vreemde nationaliteit verwerft, is dat een minderjarige ook na de verwerving van een vreemde nationaliteit nog korte of lange periode minderjarig blijft. Met die periode zou ook rekening moeten worden gehouden.

Het is duidelijk, dat de gronden voor verlies van het Nederlanderschap voor minderjarigen erg gecompliceerd worden, indien het voorliggende wetsvoorstel wordt aangenomen. In nationaliteitsrechtelijke zaken gespecialiseerde advocaten en andere personen die af en toe adviseren over nationaliteitsrechtelijke kwesties zullen daarvoor dankbaar zijn. De vraag is echter gerechtvaardigd, of justitiabelen daarmee zo gelukkig zullen zijn. Een wetgever, die een materie zeer ingewikkeld regelt, verdient geen compliment. Zou het verlies van de nationaliteit door minderjarigen niet op een geheel andere manier moeten worden benaderd?

Zou men niet de vraag moeten durven stellen, of het niet de voorkeur verdient, dat een minderjarige zijn Nederlanderschap in beginsel nooit ver-

45. Zie noot 23. Vgl. over het nieuwe verdrag binnenkort mijn beschouwingen in het Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht.

46. Artikel 15 lid 2 vermeldt verder nog conform het Tweede protocol bij het Verdrag van Straatsburg het gehuwd zijn met een onderdaan van de staat waarvan de nationaliteit wordt verworven. Deze laatste uitzondering hoeft niet te worden doorgetrokken naar artikel 16, daar minderjarigen in de zin van de Rwned gezien de definitie van 'meerderjarige' in artikel 1 Rwned steeds ongehuwd zijn.

liest? ⁴⁷ Een dergelijk uitgangspunt zou het overbodig maken om 'na te rekenen', of één van de ingewikkelde (uitzonderingen op de) verliesgronden van artikel 16 vervuld zijn. De zoëven gestelde vraag dient ook te worden bezien in het licht van artikel 8 lid 1 van het Verdrag inzake de rechten van het Kind. ⁴⁸ In dat artikel lezen we:

'De Staten die partij zijn, verbinden zich tot eerbiediging van het recht van het kind zijn of haar identiteit te behouden met inbegrip van nationaliteit, (...), zonder onrechtmatige inmenging'

Het behoeft geen betoog, dat dit artikel een voorbeeld van 'soft law' is. Erg concreet is de formulering niet. Is de achtergrond van deze bepaling echter niet ondermeer het notoire feit, dat gedurende de minderjarigheid van een kind zoveel beslissingen kunnen worden genomen ten aanzien van dit kind, dat diens identiteit, waarvan de nationaliteit deel uit maakt, bijzondere bescherming verdient? Moet de consequentie dan niet zijn, dat die identiteit zo mogelijk behouden blijft (bij de nationaliteit is dat heel wel denkbaar) of steeds hersteld kan worden na het bereiken van de meerderjarigheid (ook dat zou in nationaliteitszaken een gemakkelijk te realiseren optie zijn). ⁴⁹ Ouders kunnen vele beslissingen nemen met betrekking tot hun kinderen, waarover deze later als ze meerderjarig zijn allerm minst enthousiast zijn. Vele van deze beslissingen zijn onomkeerbaar: de kinderen zitten later met de gebakken peren. Het is niet verstandig om ouders meer macht te geven dan strikt noodzakelijk is. Zoals ouders niet als wettelijk vertegenwoordiger in naam van hun kind een testament mogen maken, zo zouden ouders ook geen irreversibele beslissingen over de nationaliteit van hun kind moeten kunnen nemen. Met betrekking tot handelingen, die er toe strekken de Nederlandse nationaliteit te verwerven, is er in beginsel sprake van omkeerbaarheid. Mits het kind door de verwerving van het Nederlanderschap bipatride wordt, kan het later als meerderjarige afstand doen van zijn Nederlanderschap. ⁵⁰ Met betrekking tot handelingen, die het verlies van de Nederlandse nationaliteit zouden kunnen bewerkstelligen, is ook op zijn minst onvoorwaardelijke omkeerbaarheid geboden. Beter is evenwel, dat in het geheel geen verlies optreedt. Een discussie hierover is in ons parlement op zijn plaats.

9 Diversen

Artikel 21 Bevoegde instanties

Voorgesteld wordt om artikel 21 nieuw te formuleren met betrekking tot de instanties die bevoegd zijn verzoeken tot verlening, alsmede verklaringen inzake de nationaliteit in ontvangst te nemen en met betrekking tot de wijze van inontvangstneming van die verzoeken en verklaringen, de bevestiging van verklaringen en de administratieve behandeling. Deze onderwerpen zullen worden geregeld bij algemene maat-

regel van bestuur. Dit voorstel komt de rechtszekerheid ten goede en bewerkstelligt dat de desbetreffende procedures op niet al te gecompliceerde wijze aan gewijzigde maatschappelijke en juridische omstandigheden kunnen worden aangepast.

Artikel 22 Registers

De wijzigingen die worden voorgesteld in de tekst van artikel 22 hebben een technisch karakter en zijn het gevolg van de voorstellen om artikel 6 en 14 te herzien.

Artikelen 26 en 28 Optierecht

De veranderingen die de artikelen 26 en 28 zouden moeten ondergaan, werden boven in hoofdstuk 6 aangestipt.

10 Een slotopmerking

Naar verluid verwacht het Ministerie van Justitie, dat het thans ingediende wetsontwerp zeer snel door de Tweede Kamer zal worden behandeld en ook in de Eerste Kamer niet op moeilijkheden zal stuiten. Gezien de voorgeschiedenis van het wetsontwerp, met name de uitvoerige besprekingen van wetsontwerp 23 029 en 23 594 hoop ik dat zeer betreuren. In de eerste plaats is de discussie naar aanleiding van de voorafgaande wetsontwerpen zeker niet uitputtend geweest. Bovendien zijn er nog al wat 'nova'. Ten dele zijn deze 'nova' verschilpunten tussen de vorige wetsontwerpen en het nieuwe wetsontwerp. Er zijn echter ook andere nieuwe ontwikkelingen, die het licht beïnvloeden, waarin het nieuwe wetsontwerp moet worden bekeken. Een degelijke discussie over het nieuwe wetsontwerp maakt het illusoir, dat het wetsvoorstel gedurende de lopende kabinetsperiode nog de eindstreep haalt. Hoewel het kabinet zulks wellicht mag betreuren, is dit geen argument voor een snelle, maar oppervlakkige behandeling van een wetsontwerp. Het parlement is niet ingehuurd voor half werk.

47. Met als uitzondering de verliesmogelijkheden van artikel 3 lid 2 en het voorgestelde artikel 14 lid 2.

48. New York 20 november 1989, Trb. 1990, 170.

49. Die laatste constructie ziet men voor wat betreft natuurlijke kinderen die door erkenning hun oorspronkelijke nationaliteit hebben verloren in artikel 5 lid 2 Verdrag tot beperking der staatloosheid, New York 30 augustus 1961, Trb. 1967, 124.

50. Dit leidt tot de conclusie dat het stellen van een afstandseis bij naturalisatie steeds van de hand moet worden gewezen, indien één of meer minderjarige kinderen worden meegenaturaliseerd en de afstand van de oorspronkelijke nationaliteit door de ouder tevens verlies van die nationaliteit door de kinderen zou bewerkstelligen.